

PRESUDA SUDA

20. rujna 1990.(\*)

„Sporazum o pridruživanju između EEZ-a i Turske – Odluke Vijeća za pridruživanje –  
Izravan učinak”

U predmetu C-192/89,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je u skladu s člankom 177. Ugovora o EEZ-u uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), u predmetu koji se pred njim vodi između

**S. Z. Sevincea**

i

**Staatssecretaris van Justitie,**

o tumačenju određenih odredaba odluka br. 2/76 i 1/80 Vijeća za pridruživanje uspostavljenog Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler i M. Zuleeg (predsjednici vijeća), G. F. Mancini, T. F. O’Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse i M. Díez de Velasco, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon,

tajnik: J. A. Pompe, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za S. Z. Sevincea, A. W. M. Willems, odvjetnik pri odvjetničkoj komori u Amsterdamu,
- za njemačku vladu, E. Röder, *Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft*, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, B. R. Bot, glavni tajnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, P. J. Kuijper, član njezine pravne službe, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja S. Z. Sevincea, njemačke vlade, nizozemske vlade, koju zastupa J. W. De Zwaan, u svojstvu agenta, i Komisije Europskih zajednica na raspravi održanoj 22. ožujka 1990.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. svibnja 1990.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Rješenjem od 1. lipnja 1989., koje je Sud zaprimio 8. lipnja 1989., Raad van State (Državno vijeće, nizozemski sud koji u upravnim stvarima odlučuje u zadnjem stupnju) uputio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, tri prethodna pitanja o tumačenju određenih odredaba Odluke br. 2/76 od 20. prosinca 1976. i Odluke br. 1/80 od 19. rujna 1980. Vijeća za pridruživanje, uspostavljenog Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, potpisanom u Ankari 12. rujna 1963. i sklopljenom u ime Zajednice Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 217., str. 3685., u daljnjem tekstu: Sporazum).
- 2 Pitanja su upućena u okviru spora između S. Z. Sevincea, turskog državljanina, i Staatssecretaris van Justitie (ministar pravosuđa) zbog uskrate izdavanja dozvole za boravak u Nizozemskoj.
- 3 Iz spisa predmeta proizlazi da je 11. rujna 1980. S. Z. Sevinceu bilo uskraćeno produljenje boravišne dozvole koja mu je bila izdana 22. veljače 1979., uz obrazloženje da su se obiteljske okolnosti na temelju kojih mu je dozvola bila izdana promijenile. Žalbu koja je podnesena protiv te odluke i koja je u cijelosti odgađala njezino izvršenje Raad van State (Državno vijeće) konačno je odbio 12. lipnja 1986. U razdoblju tijekom kojega je vrijedio odgodni učinak žalbe S. Z. Sevince dobio je potvrdu o zaposlenju koja je ostala valjana do donošenja gore navedene presude Raad van Statea (Državno vijeće) 12. lipnja 1986.
- 4 Dana 13. travnja 1987. S. Z. Sevince je zatražio boravišnu dozvolu uz obrazloženje da je više godina imao plaćeno zaposlenje. U svojem zahtjevu pozvao se na članak 2. stavak 1. točku (b) Odluke br. 2/76 prema kojem turski radnik koji je pet godina zakonito zaposlen u državi članici Zajednice ima u toj državi članici slobodan pristup bilo kojem plaćenom zaposlenju po vlastitom izboru kao i na treću alineju članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 prema kojoj turski radnik koji sudjeluje na uređenom tržištu rada države članice nakon četiri godine zakonitog zaposlenja ima slobodan pristup u toj državi članici bilo kojem plaćenom zaposlenju po vlastitom izboru. Nizozemska tijela vlasti prešutno su odbacila njegov zahtjev.
- 5 Žalba protiv te odluke bila je podnesena Raad van Stateu (Državno vijeće), koji je postupak odlučio prekinuti do odluke Suda o sljedećim pitanjima:
  - „1. Treba li članak 177. Ugovora o EEZ-u tumačiti tako da sud države članice može (a u ovom slučaju i mora) Sudu uputiti prethodno pitanje o tumačenju odluka Vijeća za pridruživanje o kojima je ovdje riječ, odnosno o Odluci br. 2/76 i/ili

Odluci br. 1/80, ako mu se takvo pitanje postavi, a on smatra da je odgovor na to pitanje nužan kako bi mogao donijeti presudu?

2. Ako je odgovor na pitanje pod točkom 1. potvrđan:

Treba li se sljedeće odredbe smatrati izravno primjenjivima u državama Europske zajednice: članak 2. stavak 1. točka (b) Odluke br. 2/76 i/ili članak 6. stavak 1. Odluke br. 1/80 te članak 7. Odluke br. 2/76 i/ili članak 13. Odluke br. 1/80?

3. Ako je odgovor na pitanje pod točkom 2. potvrđan:

Što znači izraz „zakonito zaposlenje” iz članka 2. stavka 1. točke (b) Odluke br. 2/76 i/ili članka 6. stavka 1. Odluke br. 1/80 (u vezi s člankom 7. Odluke br. 2/76 i/ili člankom 13. Odluke br. 1/80)? Odnosi li se taj izraz na zaposlenje za vrijeme dok dotična osoba posjeduje boravišnu dozvolu u skladu s propisima o strancima – te podredno, i šire, uključuje li on i zaposlenje koje je ta osoba bila u stanju i imala pravo obavljati dok je čekala da odluka o njezinoj boravišnoj dozvoli postane konačna – ili samo na zaposlenje koje se može smatrati zakonitim u smislu propisa koji uređuju zapošljavanje stranaca?”

6 Za potpuniji prikaz činjenica u glavnom postupku, tijeka postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu, upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa navode se u nastavku samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.

### **Prvo pitanje**

7 Prvim pitanjem nacionalni sud u biti pita ulazi li tumačenje Odluka br. 2/76 i 1/80 u područje primjene članka 177. Ugovora o EEZ-u.

8 Najprije valja podsjetiti da su prema ustaljenoj praksi Suda odredbe sporazuma koji Vijeće sklopi na temelju članaka 228. i 238. Ugovora o EEZ-u sastavni dio pravnog poretka Zajednice od stupanja na snagu tog sporazuma (vidjeti presudu od 30. rujna 1987., Demirel, t. 7., 12/86, Zb., str. 3719., i presudu od 14. studenoga 1989., Grčka/Komisija, t. 12., 30/88, Zb., str. 3711.).

9 Sud je također presudio da odluke Vijeća za pridruživanje, zato što su izravno povezane sa Sporazumom koji provode, kao i sam Sporazum, čine sastavni dio pravnog poretka Zajednice od trenutka njihova stupanja na snagu (vidjeti gore navedenu presudu od 14. studenoga 1989., Grčka/Komisija, t. 13.).

10 Budući da je sud nadležan donositi prethodne odluke o Sporazumu u mjeri u kojoj je taj sporazum akt usvojen od strane jedne od institucija Zajednice (vidjeti presudu od 30. travnja 1974., Haegeman, 181/73, Zb., str. 449.), nadležan je odlučivati i o tumačenju odluka tijela uspostavljenog Sporazumom i zaduženog za njegovu provedbu.

11 Tako je tim više što je svrha članka 177. UEZ-a osigurati jedinstvenu primjenu u cijeloj Zajednici svih odredaba koje su sastavni dio pravnog poretka Zajednice i osigurati da se njihovo tumačenje ne razlikuje s obzirom na to kako ih tumače različite države članice (vidjeti presudu od 26. listopada 1982., Kupferberg, 104/81, Zb., str. 3641. i presudu od 16. ožujka 1983., SPI i SAMI, 267/81 do 269/81, Zb., str. 801.).

- 12 Stoga na prvo pitanje Raad van Statea (Državno vijeće) valja odgovoriti da tumačenje odluka br. 2/76 i 1/80 pripada u područje primjene članka 177. UEEZ-a.

### **Drugo pitanje**

- 13 Drugim pitanjem Raad van State (Državno vijeće) pita imaju li članak 2. stavak 1. točka (b) i članak 7. Odluke br. 2/76 te članak 6. stavak 1. i članak 13. Odluke br. 1/80 izravan učinak na državnom području države članice.
- 14 U vezi s tim treba odgovoriti da, kako bi im bio priznat takav učinak, odredbe odluka Vijeća za pridruživanje moraju ispunjavati iste one uvjete koji su primjenjivi i na sam Sporazum.
- 15 U gore navedenoj presudi od 30. rujna 1987., Demirel, Sud je presudio da se odredba sporazuma koji Zajednica sklopi s trećom zemljom mora smatrati izravno primjenjivom kada s obzirom na način kako je sročena te na svrhu i narav samog sporazuma sadrži jasnu i preciznu obvezu čije izvršenje ili učinci ne podliježu usvajanju nikakvog kasnijeg akta (točka 14.). Ista se mjerila primjenjuju i kada se radi o utvrđivanju mogu li odredbe odluka Vijeća za pridruživanje imati izravan učinak.
- 16 Kako bi se utvrdilo ispunjavaju li predmetne odredbe odluka br. 2/76 i 1/80 ta mjerila, prvo treba proučiti tekst tih odredaba.
- 17 U vezi s tim treba ustvrditi da se člankom 2. stavkom 1. točkom (b) gore navedene Odluke br. 2/76 i trećom alinejom članka 6. stavka 1. gore navedene Odluke br. 1/80 jasno, precizno i bezuvjetno potvrđuje pravo turskog radnika, nakon određenog broja godina zakonitog zaposlenja u državi članici, na slobodan pristup plaćenom zaposlenju po vlastitom izboru.
- 18 Isto tako članak 7. Odluke br. 2/76 i članak 13. Odluke br. 1/80 sadrži nedvosmisleni odredbu „o mirovanju” (*standstill*) glede uvođenja novih ograničenja na pristup zaposlenju radnika koji zakonito borave i zakonito su zaposleni na državnom području država ugovornica.
- 19 Utvrđenje da odredbe odluka Vijeća za pridruživanje o kojima je riječ u glavnom postupku mogu imati izravan učinak na položaj turskih radnika koji sudjeluju na uređenom tržišta rada države članice potkrijepljeno je ispitivanjem svrhe i naravi odluka kojih su te odredbe sastavni dio, kao i Sporazuma na koji se odnose.
- 20 Prema članku 2. stavku 1. Sporazuma cilj Sporazuma je promicati trajno i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa među strankama te se njime između Europske ekonomske zajednice i Turske uspostavlja odnos pridruživanja koji obuhvaća pripremnu fazu kako bi se Turskoj omogućilo snaženje vlastitog gospodarstva uz pomoć Zajednice, prijelaznu fazu tijekom koje se osigurava postupna provedba carinske unije i približavanje gospodarskih politika i završnu fazu koja se temelji na carinskoj uniji i podrazumijeva jačanje koordinacije gospodarskih politika (vidjeti gore navedenu presudu od 30. rujna 1989., Demirel, t. 15.). Što se tiče slobode kretanja radnika, prema članku 12. Sporazuma, koji je dio glave II. koja se odnosi na provedbu prijelazne faze pridruživanja, ugovorne su strane sporazumne da se u svrhu postupnog ostvarivanja slobode kretanja radnika među sobom vode člancima 48., 49. i 50. Ugovora o EEZ-u.

Člankom 36. Dodatnog protokola potpisanog 23. studenoga 1970., priloženog Sporazumu o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske i sklopljenog Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (SL L 293, str. 1., u daljnjem tekstu „Dodatni protokol”) propisani su rokovi za postupno ostvarivanje te slobode kretanja te je određeno da o načinima kako to ostvariti odlučuje Vijeće za pridruživanje.

- 21 Odluke br. 2/76 i 1/80 Vijeće za pridruživanje donijelo je u svrhu provedbe članka 12. Sporazuma i članka 36. Dodatnog protokola kojima je Sud u svojoj gore navedenoj presudi od 30. rujna 1987., Demirel, priznao da su u biti namijenjeni utvrđenju programske osnove. Tako se u preambuli Odluke br. 2/76 izrijekom upućuje na članak 12. Sporazuma i članak 36. Dodatnog protokola, a njezinim člankom 1. posebno se propisuju za prvu fazu načini provedbe članka 36. Dodatnog protokola. Treća uvodna izjava preambule Odluke br. 1/80 odnosi se na poboljšanje socijalnih okolnosti radnika i članova njihovih obitelji u svezi s uređenjima uvedenima Odlukom br. 2/76. To što se gore navedenim odredbama Sporazuma i Dodatnog protokola u biti utvrđuje program nije prepreka da odluke Vijeća za pridruživanje kojima se u određenim pogledima ostvaruju Sporazumom predviđeni programi imaju izravan učinak.
- 22 Na zaključak da članci odluke br. 2/76 i 1/80 navedeni u drugom prethodnom pitanju mogu imati izravan učinak ne može utjecati činjenica da se člankom 2. stavkom 2. Odluke br. 2/76 i člankom 6. stavkom 3. Odluke br. 1/80 predviđa da se postupci za ostvarivanje prava koja su priznata turskim radnicima utvrđuju nacionalnim propisima. Tim se odredbama u stvari pojašnjava obveza država članica da donesu takve upravne mjere koje su potrebne za provedbu tih odredaba, pri čemu se državama članicama ne dopušta da uvjetuju ili ograniče primjenu precizno određenog i bezuvjetnog prava koje je odlukama Vijeća za pridruživanje priznato turskim radnicima.
- 23 Isto tako, člankom 12. Odluke br. 2/76 i člankom 29. Odluke br. 1/80, kojima je predviđeno da svaka ugovorna strana donosi mjere koje su potrebne za provedbu njezinih odredaba, samo se naglašava obveza provedbe međunarodnog sporazuma u dobroj vjeri, obveza na koju se, uostalom, upućuje i u članku 7. samog Sporazuma.
- 24 Nadalje, izravan učinak odredaba o kojima je riječ u glavnom postupku ne može se osporavati samo zato što odluke br. 2/76 i 1/80 nisu bile objavljene. Iako ih zbog njihove neobjave možda nije moguće primjenjivati na pojedince, to ne znači da se u odnosima s javnim tijelima vlasti pojedinac ne može pozivati na prava koja su mu tim odlukama dodijeljena.
- 25 Što se tiče zaštitnih odredaba koje ugovornim stranama omogućavaju odstupanje od odredaba kojima se turskim radnicima zakonito integriranim na tržištu rada države članice dodjeljuju određena prava, treba napomenuti da su one primjenjive samo u posebnim slučajevima. Osim u posebnim slučajevima u kojima može doći do njihove primjene, postojanje tih odredaba samo po sebi ne može utjecati na izravnu primjenjivost odredaba od kojih one dopuštaju odstupanje (vidjeti gore navedenu presudu od 26. listopada 1982., Kupferberg).
- 26 Iz svega navedenog proizlazi da na drugo pitanje Raad van Statea (Državno vijeće) valja odgovoriti da članak 2. stavak 1. točka (b) Odluke br. 2/76 i/ili članak 6. stavak 1. Odluke br. 1/80 te članak 7. Odluke br. 2/76 i/ili članak 13. Odluke br. 1/80 imaju izravan učinak u državama članicama Europske zajednice.

### **Treće pitanje**

- 27 Svojim trećim pitanjem nacionalni sud želi saznati odnosi li se izraz „zakonito zaposlenje” iz članka 2. stavka 1. točke (b) Odluke br. 2/76 i/ili članka 6. stavka 1. treće alineje Odluke br. 1/80 na položaj turskog radnika koji smije biti zaposlen za vrijeme odgode učinka odluke kojom mu je uskraćeno pravo boravka, protiv koje je podnio žalbu.
- 28 Kako bi se odgovorilo na to pitanje prvo treba reći da se gore navedenim odredbama uređuje samo položaj turskog radnika u pogledu zaposlenja, a ne i njegov položaj u pogledu prava na boravak.
- 29 Činjenica je, međutim, da su ta dva vida osobnog položaja turskog radnika tijesno povezana i da predmetne odredbe, time što takvom radniku nakon određenog razdoblja zakonitog zaposlenja u državi članici daju pristup svakom plaćenom zanimanju po vlastitom izboru, nužno podrazumijevaju – jer bi u suprotnome pravo koje dodjeljuju turskom radniku bilo lišeno svakog učinka – postojanje, na strani dotične osobe, barem u tom trenutku, prava na boravak.
- 30 Zakonitost zaposlenja u smislu tih odredaba, čak i pod pretpostavkom da nije nužno uvjetovana posjedovanjem valjano izdane boravišne dozvole, ipak pretpostavlja postojan i siguran položaj na tržištu rada.
- 31 Konkretno, iako se po isteku određenog razdoblja zakonitog zaposlenja priznaje pravo na boravak, nezamislivo je da bi turski radnik mogao ispuniti taj uvjet i da mu posljedično bude priznato to pravo samo zato što je, nakon što su mu u tom razdoblju nacionalna tijela odbila izdati valjanu boravišnu dozvolu i što je na temelju nacionalnih propisa podnio žalbu na tu odluku, imao pravo na odgodni učinak svoje žalbe pa je, dakle, čekajući okončanje spora, mogao privremeno boraviti u predmetnoj državi članici i u njoj biti zaposlen.
- 32 Slijedom navedenog, izraz „zakonito zaposlenje” iz članka 2. stavka 1. točke (b) Odluke br. 2/76 i/ili članka 6. stavka 1. treće alineje Odluke br. 1/80 ne može se odnositi na položaj turskog radnika koji je mogao zakonito nastaviti biti zaposlen samo zbog odgodnog učinka svoje žalbe do konačne odluke nacionalnog suda o toj žalbi, pod uvjetom, međutim, da sud odbije njegovu žalbu.
- 33 Stoga na treće pitanje nacionalnog suda valja odgovoriti da se izraz „zakonito zaposlenje” iz članka 2. stavka 1. točke (b) Odluke br. 2/76 i/ili članka 6. stavka 1. treće alineje Odluke br. 1/80 ne odnosi na položaj turskog radnika koji smije biti zaposlen za vrijeme odgode učinka odluke kojom mu je uskraćeno pravo boravka, protiv koje je podnio žalbu koja je odbijena.

### **Troškovi**

- 34 Troškovi vlade Savezne Republike Njemačke, vlade Kraljevine Nizozemske i Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odgovarajući na pitanja koja mu je postavio Raad van State (Državno vijeće), Nizozemska, odlukom od 1. lipnja 1989. odlučuje:

1. **Tumačenje Odluke br. 2/76 od 20. prosinca 1976. i Odluke br. 1/80 od 19. rujna 1980. Vijeća za pridruživanje uspostavljenog Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske pripada u područje primjene članka 177. Ugovora o EEZ-u.**
2. **Članak 2. stavak 1. točka (b) gore navedene Odluke br. 2/76 i/ili članak 6. stavak 1. gore navedene Odluke br. 1/80 te članak 7. Odluke br. 2/76 i/ili članak 13. Odluke br. 1/80 imaju izravan učinak u državama članicama Europske zajednice.**
3. **Izraz „zakonito zaposlenje” iz članka 2. stavka 1. točke (b) gore navedene Odluke br. 2/76 i/ili članka 6. stavka 1. treće alineje gore navedene Odluke br. 1/80 ne odnosi se na položaj turskog radnika koji smije biti zaposlen za vrijeme odgode učinka odluke kojom mu je uskraćeno pravo boravka, protiv koje je podnio žalbu koja je odbijena.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 20. rujna 1990.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: nizozemski